

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
NÚCLEO AVANÇADO DE NOVA CRUZ/RN
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
PROFESSOR ORIENTADOR: CARLOS SÉRGIO GURGEL DA SILVA**

JOÃO PAULO FERREIRA MARTINS

**O ANSEIO PELA EMANCIPAÇÃO POLÍTICA DO DISTRITO PIQUIRI-
CANGUARETAMA/RN: DA OMISSÃO LEGISLATIVA À INCOGNITA DA
SUBSISTÊNCIA MUNICIPAL PRÓPRIA**

**NOVA CRUZ/RN
2017**

JOÃO PAULO FERREIRA MARTINS

**O ANSEIO PELA EMANCIPAÇÃO POLÍTICA DO DISTRITO PIQUIRI-
CANGUARETAMA/RN: DA OMISSÃO LEGISLATIVA À INCOGNITA DA
SUBSISTÊNCIA MUNICIPAL PRÓPRIA**

Trabalho de Conclusão do Curso de
Direito da UERN - Núcleo Avançado
de Nova Cruz/RN, apresentado como
requisito obrigatório para obtenção de
título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Sérgio
Gurgel da Silva

NOVA CRUZ/RN
2017

JOÃO PAULO FERREIRA MARTINS

O ANSEIO PELA EMANCIPAÇÃO POLÍTICA DO DISTRITO PIQUIRI-CANGUARETAMA/RN: DA OMISSÃO LEGISLATIVA À INCOGNITA DA SUBSISTÊNCIA MUNICIPAL PRÓPRIA

Trabalho de Conclusão de Curso como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito, no curso de Direito, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, pela banca examinadora.

Aprovado em 17/10/2017.

Prof. Ms. Carlos Sérgio Gurgel da Silva
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN
(Orientador)

Prof. Ms. Claudomiro Batista de Oliveira Junior
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN
(Membro)

Prof. Ms. Marcelo Roberto Silva dos Santos
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN
(Membro)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho especialmente a meu filho João Anthony, pois ao longo do curso tive que me abster de contemplar o seu sorriso lindo e seu olhar estonteante, tendo em vista que com o acúmulo da atividade laboral e acadêmica me vi obrigado a suprimir o pouco tempo que restava com os estudos. No entanto, apesar de sua tenra idade quero que saiba que você foi a minha maior motivação e inspiração. Todo esforço empreendido valeu a pena. Que o término desta graduação sirva como um exemplo de superação por toda sua vida. Amo-te, meu filho!

AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de aproveitar a oportunidade para agradecer às pessoas que contribuíram de forma efetiva para minha formação.

A Deus e a minha família, que são meu porto seguro nas horas mais difíceis, sem eles seria impossível esta conquista.

Ao professor Carlos Sérgio Gurgel da Silva, pela paciência de incentivar e me orientar na difícil tarefa de elaboração do trabalho final.

Aos demais professores da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte e os funcionários desta instituição, por terem contribuído de forma eficaz na minha formação e por ter cedido o seu tempo para difundir conhecimentos nas diversas disciplinas da graduação.

Aos promotores de justiça e serventuários do Ministério Público do Rio Grande do Norte, local onde tive a oportunidade de colocar em prática o aprendizado jurídico adquirido na academia e conhecer mais de perto o direito.

A todos os amigos, pois me ajudaram a galgar essa longa trajetória e participaram na reciprocidade da aquisição de conhecimentos.

Àqueles que estiveram, direta, ou indiretamente envolvidos no desenrolar da pesquisa, uma vez que foram primordiais para o progresso deste trabalho.

SIGLAS

ac. – Acórdão

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO – Ação Direta por Omissão

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CPC – Código de Processo Civil

CRFB – Constituição da República Federativa Brasileira

CTN – Código Tributário Nacional

DJ – Diário da Justiça

EC – Emenda Constitucional

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

ISS – Imposto sobre Serviços

ITR – Imposto Territorial Rural

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

LC – Lei Complementar

MI – Mandado de Injunção

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

EPÍGRAFE

I Coríntios 13

Do Apóstolo Paulo

Não se regozija com a injustiça, mas se regozija com a verdade. Tudo sofre, tudo crê, tudo espera, tudo suporta.

O amor jamais acaba.

(...)

O ANSEIO PELA EMANCIPAÇÃO POLÍTICA DO DISTRITO PIQUIRI-CANGUARETAMA/RN: DA OMISSÃO LEGISLATIVA À INCOGNITA DA SUBSISTÊNCIA MUNICIPAL PRÓPRIA

João Paulo Ferreira Martins¹

RESUMO: O presente artigo tem como proposta discutir de forma crítica e reflexiva o impacto causado pela omissão do poder legislativo em editar lei complementar federal sobre a criação de novos municípios no país, legislação esta que é atributo fundamental para o procedimento emancipatório, conforme definido pela Constituição Federal de 1988. Provocar o debate a respeito das emancipações ocorridas nesse lapso temporal omissivo e analisar o pleito de uma comunidade que almeja a sua independência, alegando atender os requisitos necessários para se tornar cidade e possuir as reais condições de subsistir como município. Diante disso, invoca a pertinência de um detalhado estudo sobre a emancipação política no contexto atual.

PALAVRAS-CHAVE: Emancipação. Omissão. Poder Legislativo. Constituição Federal. Município.

ABSTRACT: The purpose of this article is to discuss in a critical and reflexive manner the impact of the omission of the legislative power to issue a supplementary federal law on the creation of new municipalities in the country, which is a fundamental attribute for the emancipatory procedure, as defined by Federal Constitution of 1988. It provokes the debate about the emancipations that occurred during this omissive time period and analyzes the lawsuit of a community that seeks its independence, claiming to meet the necessary requirements to become a city and to have the real conditions of subsistence as a municipality; In this context, he invokes the pertinence of a detailed study of political emancipation in the present context.

KEYWORDS: Emancipation. Omission. Legislative power. Federal Constitution. County

¹ Aluno do Curso de Direito do Núcleo Avançado da UERN - Polo Nova Cruz-RN. Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Noções gerais sobre o processo emancipatório; 2.1. Perspectiva histórica; 2.2. Viabilidade econômica municipal; 2.3. Autonomia municipal: estratégia para o desenvolvimento; 3. A constitucionalidade da emancipação política municipal; 3.1. Requisitos formais para a criação de municípios; 3.2. Entendimento jurisprudencial sobre a emancipação política; 3.3. Crítica ao modelo atual; 4. Relatos etnográficos e a percepção jurídica da emancipação política; 4.1. Retrato de um anseio popular; 4.2. Percepção técnica da emancipação política; 5. Considerações finais; 6. Referências bibliográficas; 7. Anexos.

1 – INTRODUÇÃO

O referido artigo aborda o anseio da população do distrito Piquiri em emancipar-se politicamente da atual sede, que é a cidade de Canguaretama/RN, com uma análise crítica sobre a omissão legislativa que perdura há anos no mundo jurídico e a respeito da capacidade de autossustentação da localidade que pretende se tornar independente.

Piquiri é um distrito localizado a 80 km da capital do estado do Rio Grande do Norte; na microrregião do litoral sul. Faz divisa a Leste com a sede Canguaretama/RN; Pedro Velho/RN a Oeste; Goianinha/RN ao Norte e ao Sul com a cidade de Mamanguape no Estado da Paraíba. Tem 75% de sua população em área urbana com aproximadamente oito mil e quinhentos habitantes e 25% na área rural com dois mil quinhentos habitantes, conforme dados extraídos do Sistema E-SUS². A sua história é marcada por englobar em seu território o Engenho Cunhaú, local onde foram martirizadas várias pessoas em meados do século XVII, episódio conhecido como o morticínio de Cunhaú e Uruaçu. Sua principal fonte de renda é a monocultura de cana-de-açúcar e o turismo religioso.

Esta construção científica, ora apresentada, contém os determinados aspectos metodológicos para dar consistência ao tema, com relatos dos próprios habitantes da localidade sobre a questão da emancipação política. Com um minucioso cuidado para a análise dos dados, busca-se a constatação do motivo por qual a população da comunidade não suporta mais viver ideologicamente e politicamente oprimida a uma cidade que pouco se importa com as carências do distrito. Atualmente, a sociedade de Piquiri não possui o devido respaldo na cidade de Canguaretama/RN, sendo esporadicamente observada pelo poder público municipal.

² Sistema de informações alimentado pelos Agentes Comunitários de Saúde da Estratégia Saúde da Família por meio da elaboração dos Cadastros Individuais dos membros de cada família que reside na localidade.

Nesse sentido, insta indagar se há pressupostos jurídicos para uma possível emancipação política da localidade em epígrafe e se o distrito atende aos parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pelas leis infraconstitucionais, haja vista que dentre outros é necessário um estudo de viabilidade econômica para saber se existe condições financeiras e materiais para um distrito se tornar independente.

O apanhado crítico tem o objetivo de analisar e problematizar na teoria e na prática os aspectos relevantes para uma possível emancipação. Nesse caso, serão analisados os aspectos político-administrativos, os aspectos legais, os aspectos urbanos, os aspectos geográficos, os aspectos sociais e os aspectos econômicos financeiros. É imprescindível o esclarecimento dos reais motivos que a população tem para almejar a emancipação e o que os levam a pleitear tal independência.

Partindo do pressuposto que é necessário um aprofundamento jurídico sobre o tema, há uma análise rebuscada dos campos da sociologia, do direito e da política, haja vista a importância da soma de forças com os autores destas respectivas áreas para elaboração de uma pesquisa científica com embasamento teórico. A presença dos eruditos, ao longo da produção teórica, é de valiosa importância, pois eles oferecem subsídios para dar validação e legitimidade ao assunto abordado. A análise é relevante tanto para a comunidade acadêmica quanto para a sociedade, pelo fato de na academia existir poucos trabalhos relacionados ao assunto

A averiguação científica é desenvolvida mediante pesquisa bibliográfica, realização de entrevistas com os cidadãos envolvidos, tanto da localidade que pleiteia emancipação, quanto da cidade a ser desmembrada, para saber suas opiniões a respeito da emancipação política de Piquiri. Houve a aplicação de questionário com os habitantes para avaliar as condições gerais do distrito e para testar o grau de adesão popular, uma vez que um dos requisitos para a emancipação é a manifestação plebiscitária. Há a realização de uma observação participante, mas com o devido cuidado para o resultado da pesquisa não se tornar tendencioso, pois é feita uma observação natural.

Além disso, autoridades de outros municípios menores e de porte equivalente ao distrito Piquiri são questionadas sobre as dificuldades e os desafios em que se defrontam perante a administração municipal, com isso os dados empíricos coletados servem de análise sobre a possibilidade de progresso e sustentabilidade de entes políticos com dimensão inferior a comunidade que pleiteia a emancipação.

Portanto, foram entrevistadas várias pessoas de modo formal e assistemático, entre elas, cidadãos da sociedade civil, funcionários públicos municipais e professores da rede pública de ensino. Ante o exposto, os dados serão examinados por meio de amostragem.

2 – NOÇÕES GERAIS SOBRE O PROCESSO EMANCIPATÓRIO

Hodiernamente, a temática da emancipação política é discutida com o minucioso cuidado, pois vivemos num tempo de crise financeira e política que preocupa todos os segmentos da sociedade e as ações tomadas nesse sentido devem ser aplicadas com a mais profunda cautela.

Todavia, a situação atual no país e no mundo não pode servir como óbice para pensarmos criticamente sobre as emancipações políticas que ocorreram até hoje e as possíveis criações de novos municípios que serão desencadeadas futuramente. Neste ínterim, é necessário acalorar um debate sobre a omissão legislativa que permeia o ordenamento jurídico no tocante a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no território brasileiro.

Nesse sentido, não se pode abrir mão de relevantes teorias que incrementam e possibilitam a articulação adequada com o tema proposto. Com isso Fabrício Ricardo de Lima Tomio³, que retrata as emancipações após a Constituição de 1988, aborda os fatores para o processo emancipacionista afirmando que para compreender o processo de decisão política envolvido nas emancipações municipais é imprescindível identificar algumas premissas a partir de uma análise sobre as preferências, as escolhas e as estratégias dos atores diretamente envolvidos na criação dos municípios.

O autor⁴ supracitado cita alguns pressupostos para dar sustentação ao assunto. A primeira conjectura, implicitamente observada, avalia que os atores envolvidos no processo emancipacionista são pessoas lúcidas, em que manifestam suas preferências e agem conscientemente, isto é, optam por um caminho estratégico em que proporcione uma perspectiva de melhoria para o seu entorno, de modo que o corolário das decisões políticas correspondam a seus interesses; algumas vezes pautam suas opções pela expectativa de benefícios individuais, como por exemplo a reeleição, aumento da oferta

³ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a Constituição de 1988.** *Revista brasileira de Ciências. Sociais.* Fev. 2002, vol.17, no. 48. ISSN 0102-6909, p. 79.

⁴ *Ibidem*, p. 65.

de recursos fiscais, ganhos pecuniários, implementação das políticas públicas, etc.; e determinam seus métodos, através de relações interpessoais, na maioria dos casos impelidos pelas regras institucionais e na probabilidade de participação de outros atores no processo de decisão.

Segundo Fabrício Ricardo de Lima Tomio⁵ o Poder Executivo possui mecanismos para se opor às emancipações, uma vez que pode impedi-las mediante coações sobre os deputados da base do governo, bem como do exercício de seu direito de veto, nesse caso seria necessária a formação de maioria absoluta dos legisladores para que houvesse a derrubada do veto. O Executivo poderia se opor as emancipações pelo fato da decorrência de restrições no orçamento; por motivações políticas e ideológicas, como princípios partidários ou programáticos do governo. Para ele⁶, o governante estadual também poderia ser, simplesmente, indiferente pelos mais variados motivos, não atuando nem favorável nem contrariamente à fragmentação territorial. Dessa maneira, mesmo quando o governo fosse favorável, deveria ocorrer uma grande autonomia do poder legislativo, o que resultaria, provavelmente, em uma sequência de decisões favoráveis às emancipações política municipal.

2.1 – PERSPECTIVA HISTÓRICA

Houve no distrito Piquiri, no final do século XX, uma mobilização por meio de abaixo-assinado, na qual foram recolhidas mais de mil assinaturas; daí este movimento criou forças, e, por conseguinte, Robinson Farias, deputado estadual na época, levou o projeto de emancipação política de Piquiri para a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte para ir à votação. No entanto, como o referido deputado era oposição ao governo do Estado (mandato de Garibaldi Alves Filho), e a oposição era minoria na casa, o projeto não foi aprovado.

Em 2013, a população voltou a se unir em prol da emancipação política do distrito, movimento que ficou conhecido por “Piquiri, cidade já!”, no qual foram realizadas duas audiências públicas com a temática em pauta, uma na localidade com a presença da prefeita de Canguaretama, Fátima Marinho, e vários deputados estaduais; e a outra na Assembleia Legislativa, com uma presença maciça da população local e a

⁵ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a Constituição de 1988.** *Revista brasileira de Ciências. Sociais.* Fev. 2002, vol.17, no. 48. ISSN 0102-6909, p. 67.

⁶ Idem.

manifestação de apoio de vários legisladores estaduais. Entretanto, a mobilização perdeu forças pelo reiterado retardamento de edição de lei complementar federal pelo Congresso Nacional.

A emancipação política é um fenômeno que além de proporcionar uma maior autonomia as localidades, provoca a descentralização do poder, pois a população se torna mais próxima das decisões do governo, de modo que estas deliberações serão mais adaptadas às condições locais, e tem a possibilidade maior de participação popular, tendo em vista que haverá maior agilidade, rapidez e flexibilidade na tomada de decisões. A autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁷ explicita que a descentralização política ocorre quando o ente federativo descentralizado exerce competências próprias que não decorrem da entidade central, ou seja, é um mecanismo que possibilita aos cidadãos ter uma maior participação na vida política dos municípios, uma vez que os munícipes estarão mais próximos da administração pública e assim poderão acompanhar de forma efetiva dos projetos e das decisões que circundam o dia a dia da localidade.

O papel dos municípios num Estado democrático se consubstancia na materialização das coletividades municipais como receptores da participação cidadina nos assuntos públicos, na medida em que a expansão do espaço de decisão local representa uma aplicação do poder decisório dos membros de uma comunidade⁸.

O anseio de emancipação está arraigado no discurso do cidadão piquiriense, o que retrata o desejo dos moradores locais em se emanciparem. Nesse sentido, é preciso observar os aspectos políticos, legais, urbanos, geográficos e econômicos. Ante o tamanho desejo emancipacionista da população, é primordial esclarecer se há possibilidade de emancipação política do distrito, com isso torna necessário o estabelecimento de ferramentas para encontrar respostas ao problema, haja vista que é imprescindível uma minuciosa pesquisa para compreender se de fato o distrito preenche os requisitos legais e se possui viabilidade econômica e financeira para pleitear tal emancipação política.

Após a Constituição de 1988, ocorreu um acentuado ciclo de emancipações, tanto no âmbito nacional quanto no plano estadual, no qual vários municípios

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 481.

⁸ JACOBI, Pedro. Administração municipal, descentralização e participação. In, **Revista Educação Municipal**. São Paulo, n.6. Junho, 1990, p. 08.

alcançaram a independência sem ao menos atender aos requisitos mínimos estabelecidos na carta constitucional, assunto que será aprofundado no próximo capítulo.

Diante do processo emancipacionista ocorrido nos últimos anos, é inevitável a procura de respostas para a problemática, como os fatos que explicam os motivos de Piquiri ainda ser uma localidade dependente da cidade de origem, haja vista que nos deparamos a inúmeras emancipações, numa determinada época, de lugares muito menores que o distrito. É importante questionar por que a proliferação de novos municípios foi um fenômeno que se acentuou em determinados períodos da conjuntura política brasileira. São poucos os estudos que tentam averiguar as razões que levam os municípios a pleitearem a emancipação.

O economista e geógrafo, François Bremaeker⁹, avança nesse sentido quando destaca aspectos políticos, administrativos, legais, urbanos, geográficos e econômico-financeiros. O autor¹⁰ destaca que os aspectos políticos e administrativos são formados por interesses políticos eleitoreiros, o que representa um descaso da administração do município de origem para com o distrito. No que concerne aos aspectos legais, é perceptível quando existem facilidades das constituições estaduais, ou seja, a legislação dos Estados possibilita a criação de municípios. Nos aspectos urbanos, se verifica no momento em que há carência de serviços básicos no distrito, como por exemplo existência de infraestrutura insatisfatória. Quanto aos aspectos geográficos, se observa quando as localidades (pretensas cidades) são formadas por grande extensão territorial do município de origem; e por último no que se refere aos aspectos econômico-financeiros, patente quando ocorre a existência de forte atividade econômica local, Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e irrelevância dos tributos cobrados pelo município.

Logo, a problematização se pauta na possibilidade e viabilidade do distrito de Piquiri ser emancipado, tendo em vista que muitos municípios brasileiros carecem de recursos para a sua própria manutenção. Entretanto, é importante destacar o anseio que cidadãos de uma determinada localidade têm para emancipar o distrito no qual residem, alegando indiferença do poder público municipal, ou seja, da cidade-sede: Canguaretama, bem como superioridade territorial e populacional sobre várias cidades do Estado potiguar, além do mais se mostram como detentores de capacidade de se

⁹ BREMAEKER, François E. J. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. In, **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 206. Janeiro/Março. 1993, p. 88-99.

¹⁰ Idem.

autossustentar como município, etc. Nesse caso, é necessário analisar se a comunidade de Piquiri tem, de fato, reais capacidades de emancipar-se, e examinar os aspectos políticos, sociais, econômicos, legais e geográficos do distrito.

O distrito Piquiri está localizado a 8 (oito) quilômetros da cidade-sede, possui uma população de 11 mil habitantes, sendo oito mil e quinhentos em área predominante urbana, requisitos estabelecidos pelo artigo 32, § 1º do Código Tributário Nacional¹¹, e dois mil e quinhentos em área rural. A comunidade tem esse nome devido ter surgido às margens do rio Piquiri, palavra oriunda do tupi que significa “rio dos peixinhos”, as águas do referido manancial abastecem o consumo dos moradores das cidades circunvizinhas Pedro Velho/RN, Montanhas/RN e Nova Cruz/RN. O seu território além da área urbana, engloba as comunidades rurais de Cunhaú, Cruzeiro, Catú, Guajú, Meira-lima oeste, Outeiro e Torre.

A cidade-sede Canguaretama/RN, conforme dados extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui em 2017 uma população estimada em 34.267 habitantes, área de unidade territorial de 245,408 km², densidade demográfica, pesquisada em 2010, de 125,98 hab./km², índice de desenvolvimento humano¹² de 0,579; 14 estabelecimentos de saúde; e com o PIB per capita de R\$ 5.421,76. O município tem como principal atividade econômica a carcinicultura, uma vez que o território da cidade é rodeado de viveiros de crustáceos, principalmente o camarão.

De acordo com os dados estatísticos do IBGE, com base no censo demográfico de 2010 e na população estimada que os municípios possuem no ano de 2016, o distrito Piquiri caso seja emancipado será mais populoso que 101 das 167 cidades do Rio Grande do Norte. Vejamos os nomes das cidades e a sua respectiva população estimada em 2016: Viçosa (1.722), Monte das Gameleiras (2.198), Ipueira (2.236), Bodó (2.332), Timbaúba dos Batistas (2.428), Taboleiro Grande (2.542), Pedra Preta (2.550), Galinhos (2.650), Jardim de Angicos (2.666), Santana do Seridó (2.688), João Dias (2.693), Lagoa de Velhos (2.768), São Bento do Norte (2.875), Francisco Dantas (2.899), Fernando Pedroza (3.055), Passagem (3.092), Vila Flor (3.145), Rafael Godeiro (3.224), Água Nova (3.325), Triunfo Potiguar (3.346), Pedra Grande (3.392), Severiano

¹¹ CARVALHO, Matheus; DOURADO, Sabrina; OLIVEIRA, João Paulo. **Vade mecum administrativo**. 8ª ed. rev., atual. e amp. Recife: Armador, 2017, p. 623.

¹² Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida importante concebida pela ONU (Organização das Nações Unidas) para avaliar a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico de uma população.

Melo (3.517), Riacho da Cruz (3.526), São Fernando (3.603), Caiçara do Rio do Vento (3.645), Ruy Barbosa (3.673), Pilões (3.799), Paraú (3.875), Jundiá (3.881), Major Sales (3.955), Lucrecia (3.968), Tibau (4.060), Barcelona (4.065), Venha-Ver (4.154), Frutuoso Gomes (4.204), São Francisco do Oeste (4.206), Paraná (4.249), Riacho de Santana (4.278), Olho D'água dos Borges (4.359), São Bento do Trairi (4.372), Senador Georgino Avelino (4.373), Rodolfo Fernandes (4.546), Messias Targino (4.569), São José do Seridó (4.605), Lajes Pintadas (4.813), Serrinha dos Pintos (4.819), Almino Afonso (4.876), Ouro Branco (4.877), Coronel João Pessoa (4.972), Rafael Fernandes (5.078), Parazinho (5.215), Japi (5.306), Janduís (5.402), Santa Maria (5.422), Sítio Novo (5.481), Bento Fernandes (5.493), Várzea (5.534), Coronel Ezequiel (5.590), Encanto (5.630), Tenente Laurentino Cruz (5.835), Serra de São Bento (5.877), Itaú (5.904), Felipe Guerra (6.033), José da Penha (6.050), Equador (6.103), Senador Elói de Souza (6.138), São Pedro (6.177), São João do Sabugi (6.240), São Vicente (6.435), Serrinha (6.470), Caiçara do Norte (6.606), Porto do Mangue (6.691), Lagoa D'anta (6.743), Jandaíra (6.920), Pedro Avelino (6.998), Doutor Severiano (7.187), Antônio Martins (7.221), Itajá (7.515), Lagoa de Pedras (7.529), Portalegre (7.861), Riachuelo (7.970), Carnaúba dos Dantas (8.117), Serra Negra do Norte (8.152), Cruzeta (8.155), Lagoa Salgada (8.206), São Rafael (8.345), Marcelino Vieira (8.495), Martins (8.750), Jaçanã (8.949), Baía Formosa (9.247), Florânia (9.258), Pureza (9.451), São Miguel do Gostoso (9.518), Serra Caiada (9.958), Campo Grande (9.742), Boa Saúde (9.989), Luís Gomes (10.171), Bom Jesus (10.185), Grossos (10.293), Carnaubais (10.592), Tenente Ananias (10.731), Rio do Fogo (10.830).

Desta forma, de acordo os dados do IBGE, o distrito de Piquiri é maior, no quesito populacional, que 61% dos municípios norte-rio-grandenses, e ao analisar a contagem populacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de forma que se utilize a mesma sistemática comparativa, dessa vez em âmbito nacional, é possível constatar que o distrito Piquiri possui uma população maior que 2.655 (dois mil seiscentos e cinquenta e cinco) municípios brasileiros.

Além de observar a geografia do pretense município, é relevante destacar que mediante perspectiva sociológica uma cidade se caracteriza pela concentração de indivíduos em uma mesma superfície territorial, imbuídos dos mesmos interesses e com uma empatia coletiva. Logo, existe uma sincronia entre pessoas da localidade em qual habitam, de modo que apesar de se distanciarem um pouco quando buscam suprir as

necessidades individuais se interligam em prol de assuntos que envolvam a todos seres que habitam em perímetro comum.

No que concerne aos critérios político e jurídico, a Carta Magna brasileira define que os municípios são entes federativos de terceiro nível, uma vez que seguem as estruturas da União e Estado-membro, respectivamente, possuindo competências próprias e autonomia administrativa. Diante do prisma legal, a municipalidade se qualifica como personalidade jurídica de direito público interno, como preconizado no Código Civil Brasileiro. O artigo 30 da Constituição Federal disciplina quais são as atribuições dos municípios.¹³

Contudo, os municípios além de possuírem competências privativas e comuns previstas na Constituição da República devem redigir suas próprias cartas, que são as denominadas leis orgânicas municipais, as quais se caracterizam como regulamentos que constituem direitos e conferem poderes ao ente municipal, sempre em consonância com a Carta Magna.

2.2 – VIABILIDADE ECONÔMICA MUNICIPAL

Inúmeros micromunicípios brasileiros foram instalados sem ao menos um estudo prévio de viabilidade econômica e financeira. Com isso vivenciam o dilema da subsistência própria, tendo em vista que muitos se tornaram refém, exclusivamente, dos recursos oriundos do famigerado Fundo de Participação dos Municípios, pois não estabelecem uma fonte de renda alternativa e passam por dificuldades devido a contínua redução dos valores que são transferidos aos municípios por meio do FPM.

No entanto, não se pode deixar de ressaltar a importância e o avanço em que essa repartição financeira causou aos municípios brasileiros, pois proporcionou transferências de recursos de modo mais distributivo e recíproco, uma vez que o retorno de subsídios alcança um número maior de pessoas, seja contribuinte ou não. Marcos Mendes¹⁴ classifica tal mecanismo como Federalismo Fiscal, no qual a forma de organização do Estado pautado no compartilhamento entre diferentes níveis de governo desencadeia a descentralização fiscal com efetividade e uma maior desconcentração de renda, já que o “gestor municipal está encarregado de uma área territorial menor,

¹³ CARVALHO, Matheus; DOURADO, Sabrina; OLIVEIRA, João Paulo. **Vade mecum administrativo**. 8ª ed. rev., atual. e amp. Recife: Armador, 2017, p. 28.

¹⁴ MENDES, M. Federalismo fiscal. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Org.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004, p.422.

possuindo condições de dar atenção aos serviços públicos de menor escala e que requerem conhecimento detalhado quanto aos tipos de serviços mais demandados em cada rua ou bairro. Além disso, esse tipo de serviço vai beneficiar os moradores das áreas próximas, que vivem e pagam aos municípios que executam a obra”¹⁵.

O constitucionalista Walber de Moura Agra¹⁶ ressalta a importância do requisito do estudo de viabilidade econômica e financeira, preconizado na Constituição Federal, para criação de municípios, pois, segundo o autor, o estudo em tela constata se o município possui renda suficiente para atender as necessidades próprias, já que a não realização do estudo de viabilidade provocará um prejuízo para os municípios maiores, uma vez que terão que dividir a conta do Fundo de Participação dos Municípios com um ente que não dispõe de arrecadação satisfatória.

Conforme descrito alhures, a observância das condições econômicas de uma localidade que pleiteia a emancipação é deveras imprescindível, haja vista que o país deve crescer de forma ordenada e a sua divisão territorial deve ser efetuada de modo, no mínimo, criteriosa.

2.3 – AUTONOMIA MUNICIPAL: ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO

No distrito de Piquiri encontra-se instalada seis fábricas, sendo uma de gelo; outra de pias e lavanderias; duas de biscoitos e bolachas; uma de laticínios; e a última, uma cerâmica, que produz tijolos e telhas; dois postos de gasolina; a monocultura açucareira predomina na região, onde as suas terras são objeto de plantação de cana-de-açúcar, que serve de matéria prima para a produção de álcool e açúcar da Usina Estivas e Usina Vale Verde; além de uma empresa de transportes intermunicipais tem a sua sede na localidade. O turismo religioso ganha grandes dimensões, haja vista que no Cunhaú, local pertencente a Piquiri, ocorreu um massacre de vários católicos em meados do século XVII e que estes já foram beatificados e estão na iminência de serem canonizados pela Igreja Católica Apostólica Romana, episódio conhecido como o morticínio de Cunhaú e Uruaçu. Além do mais, de acordo com a História do Rio Grande

¹⁵ MENDES, M. Federalismo fiscal. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Org.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004, p.422.

¹⁶ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 7ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 356.

do Norte, o engenho Cunhaú foi o primeiro engenho de cana de açúcar construído no estado.

A Constituição Federal define que além das transferências federais os municípios também recebem transferências estaduais, aquelas são compreendidas pelo Fundo de Participação dos Municípios, que correspondem a junção do que foi arrecadado de 23,5% do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados; 25 % do CIDE, contribuição que incide sobre importação e comercialização de combustíveis; 50% ou 100% do Imposto Territorial Rural sobre a propriedade localizada fora da zona urbana do município; dentre outras. Já os Estados transferem 25% de Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e Serviços, arrecadado no município e 50% da arrecadação no município do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Ademais, os municípios têm competência constitucional de instituir o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza – ISS, que incide sobre a prestação por empresa ou profissional autônomo de serviço constante no Código Tributário Nacional; ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis “inter vivos”; e o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, que incide na propriedade, domínio útil ou a posse de bens imóveis; taxas para custear os serviços disponíveis a sociedade; e as Contribuições decorrentes de obras públicas, na qual a arrecadação dos referidos tributos é receita própria dos municípios. A cobrança dos tributos municipais, apesar de ser uma medida antipopular e insuficiente para a subsistência própria do ente político municipal, é importante para suprir as necessidades locais dos munícipes, quando os recursos oriundos das transferências federais e estaduais não forem capazes de completar a renda municipal. No caso em tela, constata-se que Piquiri poderá dispor de recursos além do FPM e da receita própria, tendo em vista que no seu território existe a cultura do plantio e colheita de cana-de-açúcar, bem como, algumas fábricas em funcionamento que circulem mercadoria para outras cidades do estado do Rio Grande do Norte e para outras unidades federativas. Além disso, é possível o recebimento de transferências do CIDE-combustíveis, já que existem dois postos de gasolina na sua circunscrição.

O Fundo de Participação dos Municípios é, inegável, a principal fonte de renda para a maioria dos municípios pequenos do Brasil, pois o grande percentual econômico destes entes federados são a produção agrícola e serviços, desta feita torna-se necessário entender como está definido os coeficientes desses recursos advindos de transferência federal.

TABELA 01 – FPM INTERIOR – COEFICIENTES POR FAIXA DE HABITANTES

Faixa de habitantes	Coefficiente
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1,0
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37.357 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2,0
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.317 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3,0
De 101.881 a 115.464	3,2
De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Acima de 156.216	4,0

FONTE: DECRETO LEI Nº 1.881/1981 - STN

Ante o exposto, conforme Tabela 02, constata-se que uma das razões para o número acentuado de emancipações que presenciamos no último século são devidas a uma maior redistribuição de recursos transferidos pela União, pois os municípios pequenos e medianos terão um coeficiente melhor nos repasses do FPM.

As regras de rateio do FPM como um incentivo implícito à criação de pequenos municípios, ao estabelecer um piso dado em função de um parâmetro da ordem de 10.188 habitantes. Isto significa que um município de 5.000 habitantes recebe o mesmo valor de FPM que outro de 10.000, o que representa um estímulo à divisão de um município pequeno em outros dois ainda menores, aumentando, deste modo, o valor *per capita* recebido por seus habitantes.¹⁷

O autor supramencionado demonstra que o Fundo de Participação dos Municípios, pautado por seu instrumento de repartição de recursos por habitante, destina subsídios mais vantajosos para municípios com população, relativamente, menor, tendo em vista que o desmembramento acarreta, nesse caso, a colocação do ente municipalizado a um patamar que não se enquadrava se estivesse vinculado ao município de origem.

A cidade de Canguaretama/RN se encontra com o coeficiente 1,6, uma vez que possui 33.949 habitantes. Se a comunidade de Piquiri alcançar a emancipação política

¹⁷ TRISTÃO, J. A. M. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação.** 2003. 172 f. Tese (Doutorado em administração) - Fundação Getúlio Vargas, EAESP, São Paulo, 2003, p. 157.

almejada figurará na faixa de habitantes entre 10.189 a 13.584 e conseqüentemente receberá o coeficiente 0,8 de FPM. Contudo, diante da situação exposta, a emancipação, nesse caso, seria proveitosa, haja vista que embora ocorra uma redução do coeficiente do município-sede para 1,2, a mesma faixa territorial existente na atualidade alcançaria um coeficiente de 2,0, patamar que só é possível para municípios com mais de 44.148 habitantes.

3 – A CONSTITUCIONALIDADE DA EMANCIPAÇÃO POLÍTICA MUNICIPAL

O artigo 18, § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil preconiza a probabilidade de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Isto posto, as cidades brasileiras serão criadas mediante a observância de quatro fases, de cunho obrigatório, e classificadas em regulamentação por lei estadual; instituição de lei complementar federal, a qual disciplinará os requisitos básicos e o período necessário para instalação de novos municípios, o plebiscito e o estudo de viabilidade. Vejamos:

Art. 18. (...)

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996).¹⁸

Diante do exposto, para determinada localidade alcançar a emancipação política deve obedecer aos referidos preceitos constitucionais, haja vista que são de suma importância e inescusável, para evitar que municípios sejam criados sem as mínimas condições de subsistência e sem o devido respaldo legal.

3.1 – REQUISITOS FORMAIS PARA A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Marcelo Novelino¹⁹ destaca que, no que concerne a emancipação política municipal, as hipóteses de criação, incorporação, fusão e desmembramento foram

¹⁸ CARVALHO, Matheus; DOURADO, Sabrina; OLIVEIRA, João Paulo. **Vade mecum administrativo**. 8ª ed. rev., atual. e amp. Recife: Armador, 2017, p. 26.

¹⁹ NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2012, p. 736.

alteradas com a finalidade de reprimir a multiplicação, sobretudo com fins eleitorais, de municípios sem a estrutura necessária para o exercício de suas autonomias. Contudo, foram estabelecidos os quatro requisitos, que veremos a seguir.

O estudo de viabilidade financeira e econômica consiste em analisar a possibilidade de criação de um determinado município, tendo em vista que apresenta de forma detalhada e fundamentada as reais condições sociais e econômicas de subsistência de um determinado território que pleiteia autonomia.

O plebiscito, previsto na carta magna, deve ser realizado de forma que possibilite a população diretamente interessada, isto é, tanto a comunidade que pretende se tornar independente, quanto os cidadãos que residem na cidade-sede. Contudo, a lei estadual será a responsável para dar validade ao pleito emancipatório.

No que se refere à necessidade de se instituir lei complementar federal, este dispositivo deverá estabelecer o período possível para a criação de novos municípios. Entretanto, o ordenamento jurídico brasileiro ainda carece da existência da referida lei complementar, pois é imprescindível que seja criada esta legislação para que se oportunize a criação de novas cidades no país e dessa vez de forma criteriosa.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), de nº 3.682²⁰, julgou procedente o pedido formulado pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, declarando a omissão do poder legislativo. A Suprema corte estipulou prazo de 18 meses para que a lei complementar fosse elaborada a partir de sua decisão de 09 de maio de 2007. O referido prazo foi ultrapassado, sem que o legislador tenha produzido tal lei. Em 10 de setembro de 2008, o Ministro Gilmar Mendes, relator do processo, oficiou o Presidente da Câmara dos Deputados, esclarecendo que a decisão da corte maior não se trata de uma imposição de prazo para atuação legislativa, mas a fixação de um lapso temporal pautado no princípio da razoabilidade.

No caso em epígrafe, apesar da inexistência de previsão em lei complementar, várias unidades federativas persistiram, mediante lei estadual, a praticar emancipação política municipal sem a obediência no que prescreve o art. 18, §4º da Constituição Federal. Nesse caso, a conduta praticada pelos estados foi objeto de várias ações de inconstitucionalidade, indagando a constitucionalidade das leis que criaram estas cidades, que obviamente são explicitamente inconstitucionais.

²⁰ STF – ADI 3.682/MT, relator Ministro Gilmar Mendes (DJ 06.09.2007).

Nesse sentido, mesmo sem a edição da lei complementar, e com prazo ultrapassado, o poder legislativo, atuando como poder constituinte derivado, promulgou em 18 de dezembro de 2008 a Emenda Constitucional de nº 57. Foi acrescentado aos Atos das Disposições Transitórias o artigo 96, com a seguinte redação: “ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação”²¹. Logo, 57 municípios foram literalmente anistiados, porém a anistia alcançou apenas as cidades que foram criadas até 31 dezembro de 2006.

Ante o exposto, atualmente está vetada a possibilidade de criação de novos municípios, uma vez que até o momento não foi editada lei complementar federal que discipline tal matéria. Nos últimos anos, foram elaborados sucessivos projetos de lei complementar, mas não houve sanção presidencial e os vetos não foram revertidos pelos membros do congresso nacional. Ademais, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei do Senado nº 199/2015²², de autoria do senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA). O presente projeto foi aprovado no senado federal e aguarda análise em uma comissão especial de deputados.

A presente proposta decorre do Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014, que apesar de aprovado pelo Congresso Nacional foi vetado na íntegra pela Presidente da República e o veto foi mantido pelo parlamento. Em tese, o PLS nº 199 de 2015 visa estabelecer um limite mínimo de população e outras condições para a criação de municípios, como por exemplo, a existência razoável de imóveis, o respeito às divisas estaduais; delinear as características do estudo de viabilidade municipal, requisito necessário à alteração dos limites municipais, bem como o referido estudo deve oferecer parecer conclusivo sobre a viabilidade econômico-financeira, político-administrativa, socioambiental e urbana; delimitar quatro tipos distintos de alteração desses limites: criação, incorporação, fusão e desmembramento; regulamentar a realização de plebiscitos e os procedimentos legais para instalação dos novos municípios e as regras de gestão durante a transição entre a antiga e tal como a nova divisão administrativa;

²¹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito Constitucional**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 619.

²² SENADO FEDERAL. Projeto de lei 199/2015. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120554>.

determinar procedimentos através dos quais os governos estaduais devem manter atualizados os seus cadastros de informações municipais.²³

Nesse sentido, o Projeto de Lei do Senado nº 199/2015 tem o intuito e o cuidado de reprimir a criação de acentuado número de municípios de pequenas dimensões. Desta forma, a discussão em torno da tramitação da versão anterior do texto e a redação da proposição atual culminou com um texto que atende as expectativas e evita a fragmentação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios sem estabelecer critérios fundamentais. Sérgio Ferrari considera que a composição do projeto é de boa qualidade, mas os requisitos contidos nele são extremamente rigorosos, equivalente à vedação motivada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996.²⁴

Historicamente, a temática da criação de novos municípios permeia o ordenamento jurídico antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna de 1967, em seu artigo 14, preconizava a consulta às populações locais, previa a observância a requisitos mínimos de população e renda pública, disciplinados em lei complementar. In verbis: “Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios”²⁵.

De acordo com o referido dispositivo constitucional, houve na época a edição da Lei Complementar nº 01, de 09 (nove) de novembro de 1967, que estabelecia os requisitos alhures, bem como previa sobre a forma de consulta prévia às populações locais para a emancipação política de novos municípios. Tais requisitos eram unificados em todo Brasil e compreendiam a população estimada, superior a dez mil habitantes; eleitorado não inferior a dez por cento da população; centro urbano já constituído, com o mínimo de duzentas casas; e arrecadação mínima de cinco milésimos da receita estadual de impostos, contabilizada no exercício anterior ao processo de emancipação. Conforme a Carta Magna de 67, ratificada as exigências supracitadas, a Assembleia

²³ SENADO FEDERAL. Projeto de lei 199/2015. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120554>.

²⁴ FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul./set. 2016. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55, p. 75.

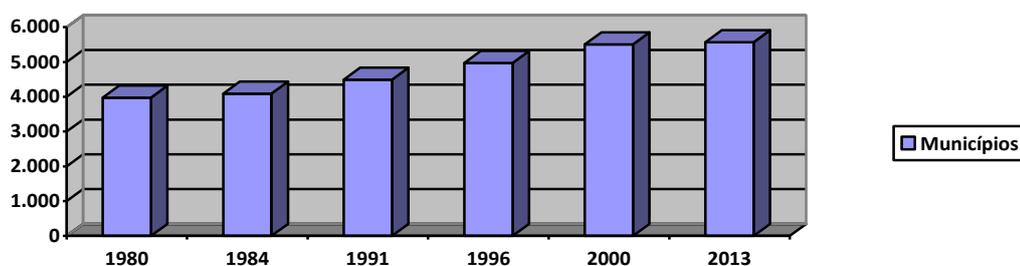
²⁵ BRASIL. Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm >. Acesso em 26 de agosto de 2017.

Legislativa do respectivo Estado determinava a realização de plebiscito e, com a comprovação de resultado favorável, editava a lei de criação de novo município.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 aflorou-se o ideal de descentralização, logo, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios foi declinada a cargo dos Estados, nos termos da lei complementar estadual. Segundo Maria Silvia Barros Lorenzetti²⁶, essa declinação de competência legislativa cessou a interferência do poder central e concedeu uma ampla liberdade às unidades federativas para organizarem a sua estrutura administrativa e disciplinar a subdivisão dos municípios localizados em sua área geográfica.

Inicialmente, esta inovação constitucional provocou uma flexibilização dos requisitos para criação de novos municípios, uma vez que deixou a cargo de lei estadual regulamentar os critérios para emancipação política municipal, assim, diante da liberalização para os Estados editarem as regras, houve um aumento considerável de municípios no país, tendo em vista que os pressupostos se tornaram frágeis, os quais, muitas vezes, não obedeciam critérios técnicos e foram criados por interesses escusos, com isso várias localidades conseguiram alcançar a independência e consagraram-se novas cidades brasileiras. O gráfico abaixo ilustra e reflete a multiplicação de emancipações após a Constituição de 1988.

Figura 01 – Gráfico do aumento de municípios após a Constituição de 1988



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Destarte, mediante análise da ilustração acima, constata-se o aumento considerável no número de municípios na década de 1990, o que corrobora para tese de que a Constituição de 1988 tornou menos rígido os requisitos para emancipação política municipal. Os indicadores são expressivos, o país no início de 1980 possuía 3.974

²⁶ LORENZETTI, Maria Silvia Barros. **Criação, Incorporação, Fusão e Desmembramento de Municípios.** Câmara dos Deputados: Julho, 2003. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/305317.pdf>>, acesso em 13/09/2017, p. 4.

municípios, quatro anos depois existiam no Brasil 4.090 cidades, o que representa um singelo aumento de 3%; em 1991, o território brasileiro já contava com o número de 4.491 municípios. No ano de 1996, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontava uma suntuosa marca de 4.974 municípios, um acréscimo de 22% comparado aos 12 anos anteriores; de acordo com o instituto, entre 1993 e 1997 o país alcançou uma marca recorde de emancipações, tendo em vista que ao longo de cinquenta anos não se tinha registrado tanta emancipação comparado ao que foi observado nesse curto período de tempo. Em 2000, o país já somava a quantia de 5.507 municípios instalados e 63 aguardando a instalação, sendo que estes foram emancipados por meio da via judicial no lapso temporal de 13 anos, inclusive em janeiro de 2013 foram criadas as últimas cinco novas cidades brasileiras. Por fim, após um ciclo de emancipações, atualmente a nação brasileira encontra-se com 5.570 cidades, subdivididas em seu território.

Os números não foram mais efusivos devido à edição da Emenda Constitucional nº 15/96, tendo em vista que o remendo na Constituição implantou a exigência de lei complementar federal para determinar o período de tempo no qual será admitido os procedimentos emancipatórios. A correção constitucional estabeleceu a necessidade de criação de uma lei para disciplinar a elaboração dos estudos de viabilidade econômica e financeira dos municípios. Neste caso, há uma discussão doutrinária sobre em qual âmbito legislativo a referida lei deve ser criada, federal ou estadual, com isso a corrente majoritária possui o entendimento de que esta lei deve ser ordinária federal.

A Emenda Constitucional nº 15/96 buscou sanar o problema que foi instalado, uma vez que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 fora conferida aos Estados a definição dos requisitos para criação de novos municípios. No entanto, há 21 (vinte e um) anos o ordenamento jurídico brasileiro ainda espera a publicação da lei complementar federal que deve disciplinar os requisitos e o período de tempo no qual podem ocorrer os processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

Por fim, na análise do §4º do artigo 18 da Constituição Federal, verifica-se uma norma de eficácia limitada, conforme conceito criado pelo constitucionalista José Afonso da Silva²⁷, tendo em vista que o referido dispositivo constitucional necessita de criação de lei complementar federal para a sua regulamentação.

²⁷ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 262.

3.2 – ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE A EMANCIAPÇÃO POLÍTICA

Ao se analisar a jurisprudência pátria fica explícito que várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram ajuizadas contra leis estaduais que preceituava sobre a criação de municípios, entre elas é possível destacar a ADI nº 2.381 que foi ajuizada contra lei estadual do Rio Grande do Sul que regulamentava a criação do município de Pinto Bandeira. Nesse caso, o Ministro do Supremo do Tribunal Federal, Sepúlveda Pertence, proferiu o seu voto pautado na Emenda Constitucional 15/96, explanando que:

É certo que o novo processo de desmembramento de municípios, conforme a EC 15/96, ficou com sua implementação sujeita à disciplina por lei complementar, pelo menos no que diz com Estudo de Viabilidade Municipal que passou a reclamar, e com a forma de sua divulgação anterior ao plebiscito. É imediata, contudo, a eficácia negativa da nova regra constitucional, de modo a impedir – de logo e até que advenha a lei complementar – a instauração e a de processos de emancipação em curso”.²⁸

É pertinente abordar o emblemático caso da emancipação política do município baiano de Luís Eduardo Magalhães que alcançou a sua independência do município-sede Barreiras por meio da lei estadual 7.619/2000, legislação esta que foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade Constitucional, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.619/00, DO ESTADO DA BAHIA, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO. A EXCEÇÃO NÃO SE SUBTRAI À NORMA, MAS ESTA, SUSPENDENDO-SE, DÁ LUGAR À EXCEÇÃO --- APENAS ASSIM ELA SE CONSTITUI COMO REGRA, MANTENDO-SE EM RELAÇÃO COM A EXCEÇÃO.²⁹

No julgado supracitado, o Tribunal, à unanimidade, deu provimento a ação direta de inconstitucionalidade, porém, não pronunciou a nulidade do ato impugnado,

²⁸ STF - ADI: 2381 RS, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 30/06/2010, Data de Publicação: DJe-141 DIVULG 30/07/2010 PUBLIC 02/08/2010.

²⁹ STF - ADI: 2240 BA, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 09/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00029 EMENT VOL-02283-02 PP-00279.

ou seja, manteve sua vigência pelo prazo de 24 meses até que o legislador estadual estabelecesse novas regras a respeito, nos termos do voto reajustado do Senhor Ministro Eros Grau (Relator) e do voto-vista do Senhor Ministro Gilmar Mendes.

Nesse sentido, diante do reconhecimento da inconstitucionalidade do referido dispositivo legal, o pretório excelso utilizou a técnica da modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade para preservar o princípio da segurança jurídica, conferindo prazo para que a norma estadual, considerada inconstitucional, fosse afastada do ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, antes do fim do prazo fixado pelo Supremo Tribunal Federal, o congresso nacional, no exercício do poder reformador, por meio da Emenda Constitucional 57/2008, inseriu novo instrumento no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição, especificamente no artigo 96, preceituando a convalidação dos atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de 57 municípios criados por lei publicada até 31 de dezembro de 2006, em conformidade com a legislação do respectivo Estado à época da criação. Contudo, as normas estaduais elaboradas em desobediência ao texto constitucional tornaram-se válidas por um ato do poder constituinte derivado reformador.

O poder constituinte reformador, também chamado de competência reformadora, busca modificar o texto da Constituição Federal por meio de um procedimento específico que se consuma com a aprovação das emendas constitucionais. Trata-se de um poder condicionado cujo exercício submete-se aos limites materiais, processuais e circunstanciais previamente estabelecidos pelo constituinte originário.³⁰

O município de Luiz Eduardo Magalhães até o prezado momento compõe o quadro indicativo das cidades brasileiras, assim como tantos outros em situação similar, com isso o efeito da declaração de inconstitucionalidade foi transmutado para uma forma normativa constitucional, no qual instaurou uma espécie de fragilidade no controle de constitucionalidade, uma vez que devido à inércia do poder legislativo em editar a lei complementar federal corre-se o risco de, a qualquer momento, outros vícios derivados de inconstitucionalidade sejam sanados através de emenda constitucional.

Ademais, acerca da constitucionalidade superveniente constata-se que este termo é um tanto complexo e inadequado, pois grande parte da doutrina não reconhece efeito constitutivo à declaração de inconstitucionalidade, como por exemplo Celso Antônio Bandeira de Melo ao afirmar que:

³⁰ PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2014. pág. 63

De fato, é impossível acolher-se um critério exegético por força do qual irroga-se ao ordenamento jurídico a assunção da ideia de que compactua com burlas que lhe hajam sido feitas e que compactuará com as que lhe venham a ser feitas e que validará comportamentos produzidos em desacordo com seus ditames.³¹

Entretanto, essas alterações legislativas e os sucessivos remendos constitucionais provocaram uma instabilidade nos critérios para criação de novos municípios, o que mascarou a omissão do poder legislativo em exercer a sua função de editar a lei complementar, conforme preconiza a Constituição Federal, bem como elevou muitos distritos a se tornarem cidades, as quais não tinham a mínima condição de viabilidade econômica e financeira; por conseguinte, deixou outros distritos sem a condição de pleitear a emancipação, seja por inoperância do poder legislativo estadual ou por disparidades regionais e políticas.

Além do ajuizamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade e ADI por Omissão, a Assembleia Legislativa do Mato Grosso impetrou Mandado de Injunção na busca de suprir essa omissão de lei infraconstitucional, tendo em vista que a Constituição Federal exige como requisito obrigatório a edição de lei complementar federal e essa continuada ausência estava impedindo a referida casa de exercer o seu direito constitucional de propor, apreciar e votar projetos de lei a respeito da criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios.

Mandado de injunção. Alegada omissão legislativa quanto à elaboração da lei complementar a que se refere o § 4º do art. 18 da CF, na redação dada pela EC 15/1996. Ilegitimidade ativa do Município impetrante. Inexistência de direito ou prerrogativa constitucional do Município cujo exercício esteja sendo obstaculizado pela ausência da lei complementar federal exigida pelo art. 18, § 4º, da Constituição.³²

O *writ* não prosperou, haja vista que a suprema corte negou seguimento ao presente mandado sob o argumento de que a Assembleia Legislativa impetrante é desprovida de legitimidade ad causam, uma vez que não é titular de direito subjetivo ou prerrogativa constitucional, nos termos do §4º do artigo 18 da Constituição Federal, art. 485, VI do Código de Processo Civil e artigo 21, §1º do Regimento Interno do STF.

³¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Leis originariamente inconstitucionais compatíveis com a emenda constitucional superveniente. In: **Revista eletrônica de direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público, Nº 6, abril/maio/junho de 2006. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 15 de agosto de 2017, p.11.

³² MI 725, rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-5-2007, P, DJ de 21-9-2007.

3.3 – CRÍTICA AO MODELO ATUAL

A omissão legislativa, ao longo desses anos, nos reporta a uma constatação de que vários municípios foram criados sem os mínimos critérios estabelecidos na Carta Magna, o que provocou uma injustiça com aqueles territórios que mesmo com porte de cidade parecem com falta de autonomia política e administrativa. Além disso, vivem esquecidos pelo poder central, sem a oportunidade de participar do desenvolvimento local e de usufruir das políticas públicas que têm direito.

Dentre os municípios que foram criados sem os parâmetros constitucionais pode-se destacar a cidade de Jundiá/RN, localizada na região agreste do Estado foi elevada à categoria de município pela Lei Estadual 6.985 de 09 de janeiro de 1997, porém foi instalado politicamente apenas em 01 de janeiro de 2001. O referido ente político, de acordo com o IBGE, possui uma população de 3.881 habitantes, área territorial de 44,641 km², com PIB per capita de R\$ 6.573, 24, percentual das receitas oriundas de fontes externas em 97,8% e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,595.

O doutor em Direito Público, Sergio Ferrari, afirma que apesar das frequentes críticas proferidas ao Congresso Nacional, foram produzidos projetos de lei eficientes pautados na argumentação teórica da discussão científica. No entanto, sucessivos projetos receberam o veto pelo Poder Executivo Federal, o que demonstra que a responsabilidade pela omissão há mais de duas décadas é atribuída tanto ao poder legiferante quanto a autoridade resolutive.

Exatamente por isso, merecem as mais contundentes críticas os vetos apostos pelo Poder Executivo, baseados nos mitos e lendas do debate social, fechando os olhos à produção científica sobre o assunto. Desperdiçou-se uma ótima oportunidade de aprimorar a Federação, com normas claras sobre as modificações territoriais no âmbito municipal, e postergou-se a efetividade da norma constitucional, da pior maneira possível: ceifando a legítima produção legislativa e mantendo, por exclusiva responsabilidade da Presidência da República, um injustificado estado de mora legislativa.³³

Contudo, a letargia do Poder Legislativo e a intransigência do Poder Executivo estão gerando graves danos ao federalismo brasileiro, haja vista que os entes federativos, Estado e município, não gozam de autonomia plena, onde permanecem

³³ FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul./set. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55>. p. 77.

impossibilitados de organizar, conforme a vontade soberana de seus habitantes, a distribuição do poder político-administrativo nos seus limites territoriais.

4 - RELATOS ETNOGRÁFICOS³⁴ E A PERCEPÇÃO JURÍDICA DA EMANCIPAÇÃO

O trabalho de campo foi elaborado no distrito Piquiri, localizado na região agreste, microrregião do litoral sul, estado do Rio Grande do Norte, e na cidade sede, o município de Canguaretama. Com o intuito de obter um conhecimento aplicado sobre a vontade de cidadãos se emanciparem, foi investigado, cientificamente, tal população para constatar o fato.

Durante a pesquisa não foi encontrada maiores resistências dos habitantes do lugar e também não existiu a denominada violência simbólica, como aborda o sociólogo Pierre Bourdieu³⁵, pois o fato de ser conterrâneo dos pesquisados contribuiu muito para o desenvolvimento do trabalho, embora fora necessário demonstrar isenção e imparcialidade para não influenciar as respostas coletadas.

4.1 – RETRATO DE UM ANSEIO POPULAR

Foi elaborado um questionário com cinco perguntas para saber a opinião de cada morador da comunidade e da cidade-sede, com isso foi testado o grau de adesão para uma futura emancipação. O resultado foi quase unânime, a maioria respondeu que são a favor da emancipação do distrito, alguns moradores da cidade-sede se mostraram receosos com o desmembramento de parte de seu território, pelo fato da preocupação de o município perder recursos, mas ao mesmo tempo acreditam que o distrito já possua condições de se tornar um município.

Nesse sentido, 80% opinaram que as condições sociopolíticas de Piquiri se encontram de maneira regular, apenas 20% respondeu que as condições estão num estágio bom. Em outra pergunta foi questionado por que é necessário a independência política do distrito em relação à cidade base, Canguaretama/RN, eles responderam, de modo geral, que a comunidade possui uma população abrangente. O local é muito

³⁴ Palavra oriunda do grego “ethno” (povo), que significa o método utilizado pela antropologia para coleta de dados.

³⁵ BOURDIEU, Pierre. **A Miséria do Mundo**. Petrópolis: Vozes. 2003.

dependente da cidade de origem, uma vez que raramente se observa a execução na comunidade dos recursos arrecadados; para as melhores condições de vida, haja vista que o posto policial está fechado e não existe na localidade atendimento médico de urgência. Vislumbram o desenvolvimento do distrito, porque Piquiri depende apenas das sobras das verbas municipais; se consideram discriminados por alguns habitantes do centro da cidade, sendo vítima, muitas vezes, de preconceitos por residirem em local periférico. Contudo, a última pergunta questionava o seguinte: “você acha que o distrito tem condições suficientes para se autossustentar como cidade”, o resultado foi unânime, todos responderam que sim, pois a localidade possui um amplo território com plantações de cana-de-açúcar, uma vasta agricultura, empresas instaladas na sua região, um patrimônio histórico-cultural que é o antigo engenho Cunhaú, local do martírio de Cunhaú, entre outros.

De forma extensiva, foram entrevistadas cerca de cento e vinte pessoas de modo formal e assistemático, entre elas cidadãos do sexo masculino e feminino, da sociedade civil, funcionários públicos municipais e estaduais, e professores da rede pública de ensino. A observação participante foi importante, mas foi necessário atuar com cautela para o trabalho não se tornar tendencioso, pois a observação é realizada de forma natural pelo fato de pertencer ao grupo estudado. Logo, o uso da referida metodologia foi essencial para a percepção do anseio e da euforia dos moradores do distrito em se tornarem independentes, entretanto constata-se que eles demoraram a se organizar politicamente para manifestar seus desejos e suas pretensões, haja vista que somente houve mobilização coletiva em prol da emancipação política apenas no final do século XX, depois da alteração constitucional, no qual foi coibido a criação de municípios sem a edição de lei complementar federal, embora vários municípios tenha sido instalados por meio de decisão da suprema corte e de emenda à constituição, mesmo após esse período.

Há no distrito alguns militantes que lutam pela consolidação emancipatória; em meio a entrevista ao professor de história, residente no lugar, o senhor Niellington Alves, foi possível extrair a informação de que houve no distrito, no fim do século XX, uma mobilização de abaixo assinado, onde foram recolhidas mais de mil assinaturas; segundo ele, o movimento criou forças e, por conseguinte, o Deputado Estadual Robinson Faria, atual governador do Estado, levou o projeto de emancipação política de Piquiri para a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte para ir a votação; no

entanto, como o deputado na época era oposição ao governo do estado e a oposição era minoria na casa o projeto não foi aprovado.

Além disso, os moradores continuaram com a empreitada de lutar pela emancipação do distrito, quando no ano 2013, organizaram um movimento que ficou conhecido por “Piquiri, cidade já!”:

FIGURA 02 – REPERCUSSÃO DA MOBILIZAÇÃO POPULAR EM FOTOGRAFIAS



FONTE: ARQUIVOS DO MOVIMENTO “PIQUIRI CIDADE JÁ”

Destarte, foram realizadas duas audiências públicas com a temática emancipacionista em pauta, uma na localidade com a presença da prefeita de Canguaretama, Fátima Marinho, e vários deputados estaduais; e a outra na Assembleia Legislativa, com uma presença considerável da população local e a manifestação de apoio de vários legisladores estaduais, entretanto, a mobilização perdeu forças pelo reiterado retardamento de edição de lei complementar federal pelo Congresso Nacional e os sucessivos vetos do Poder Executivo.

Contudo, a pesquisa de campo é de extrema importância para a elaboração do trabalho e para constatar que a população da comunidade de Piquiri não suporta mais viver ideologicamente e politicamente oprimida a uma cidade (Canguaretama/RN) que pouco se importa com as carências do distrito. Atualmente a sociedade piquiriense não possui um devido respaldo na cidade de Canguaretama/RN, sendo vítima de preconceitos e esporadicamente observada pelo poder público.

4.2 – PERCEPÇÃO TÉCNICA DA EMANCIPAÇÃO POLÍTICA

A temática abordada rende várias discussões, o qual se presencia correntes de pesquisadores que se mostram totalmente contrárias a emancipação política municipal, mas existem estudiosos que constatarem que deve-se analisar o tema com um olhar crítico e acurado porque várias minúcias estão envolvidas no núcleo da questão, tendo em vista que os sucessivos anos de omissão legislativa culminou com a criação desordenada de municípios sem o estabelecimento de critérios fundamentais e a inobservância de parâmetros mínimos para a garantia da constitucionalidade do processo emancipacionista.

Há mais de duas décadas o ordenamento jurídico brasileiro é costurado por remendos constitucionais e decisões da suprema corte no intuito de tentar suprir a lacuna deixada pelo Poder Legislativo e, conseqüentemente, pelo Poder Executivo, haja vista que a exigência constitucional de edição de lei complementar federal tornou inviável a criação de municípios antes da aprovação e sanção da referida lei. Entretanto, a história mostra que inúmeras cidades alcançaram a emancipação antes mesmo da inovação jurídica preconizada na carta magna.

Sergio Ferrari³⁶ afirma que as razões que impulsionaram as “ondas emancipacionistas” não estão apenas no que dispõe a Constituição Federal, tampouco num interesse na criação de alguns poucos cargos políticos, ou ainda em arrecadar tributos próprios, como o IPTU e o ISS, absolutamente inexpressivos nesses pequenos municípios. Segundo o autor, tudo indica que questões infraconstitucionais, consistentes nos critérios de divisão do Fundo de Participação dos Municípios, estavam na origem do crescente ciclo emancipacionista.

Apesar do descontrole causado por essas ações imediatistas, é imprescindível analisar as peculiaridades e discrepâncias de cada ente que foi emancipado, fazendo analogia àquela localidade que ainda não alcançou a sua independência e se depara à impossibilidade de ser criado pela falta de legislação complementar, mesmo considerando atender os elementos necessários para pleitear a emancipação política municipal.

³⁶ FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul./set. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55>. p. 66.

Diante disso, foi necessário entrevistar algumas autoridades municipais que fazem ou já fizeram parte da gestão de municípios de pequeno porte, de dimensão inferior ao distrito Piquiri, para entender a real dificuldade e os desafios enfrentados pelos administradores na condução do ente federativo, bem como analisar a possibilidade de desenvolvimento e manutenção de cidades menores que a localidade que pleiteia a emancipação.

Ao entrevistar o secretário de finanças da cidade de Rio do Fogo/RN, o senhor Lazaro Régis, que além exercer cargo de alto escalão no Poder Executivo é geógrafo de formação e acompanhou o processo de emancipação política do município, foi indagado a respeito do ano em que a sua cidade foi emancipada, qual o motivo que levou à criação do seu município, quais seriam as principais dificuldades enfrentadas por seu município logo após a emancipação, que dificuldades conseguiu superar e de que forma, e quais os principais problemas que afetam o município na atualidade.

O referido secretário respondeu que o município de Rio do Fogo foi emancipado no dia 17 de setembro de 1995; relata que as principais razões para a emancipação política da cidade foi o contingente populacional, uma vez que era um distrito com mais de 4 mil habitantes na época, e a necessidade de dividir o município de Maxaranguape que possuía uma grande extensão. Quando interpelado sobre as dificuldades enfrentadas após a independência, disse que foi a ausência de prédios públicos, mão de obra qualificada, desafio em executar serviços básicos, não havia pavimentação e inexistia legislação. A autoridade municipal disse que superou as dificuldades após a criação da lei orgânica, no qual incluíram a implantação do código tributário ao ente municipal, pelo qual superaram os entraves e desburocratizou a execução dos serviços e a destinação dos recursos, logo, otimizou a oferta e permitiu o acesso da população a tais prestações. No que se refere os desafios enfrentados na atualidade, o secretário elencou a falta de investimentos para distribuição de renda, escassez e diminuição de recursos públicos dos entes federados, e ausência de saneamento básico.

Houve a necessidade de entrevistar uma autoridade municipal de um dos municípios menores do Rio Grande do Norte, com isso foi aplicado o questionário ao ex-secretário de meio ambiente e urbanismo da cidade de Vila Flor/RN, o digníssimo senhor Odair Ferreira. Vale ressaltar que o referido município possui uma população de 3.145 habitantes e foi desmembrada da cidade de Canguaretama.

O prezado secretário respondeu que Vila Flor passou à condição de município no dia 31 de dezembro de 1963. Quanto à motivação de se tornar cidade, este disse que

a pequena cidade é um local histórico, onde o povoamento do local se deu já no século XVI, e que está localizada um pouco distante da antiga cidade-sede, cerca de 10 km. Segundo ele, a cidade depois de emancipada sofreu com a questão estrutural, pois teve que se adequar como município, haja vista que não possuía prédios públicos suficientes para o funcionamento da administração pública, bem como no quesito da economia, pois como não houve um estudo de viabilidade econômica prévio. O ente demorou um certo tempo para se organizar financeiramente. No que se refere a superação, o mesmo afirma que a cidade está bem mais organizada do que antes, pois possui seus recursos próprios e que apesar da crise financeira consegue prestar os serviços básicos para a população, de acordo com o funcionário do alto escalão municipal, o pequeno município possui o PIB per capita e o Índice de Desenvolvimento Humano próximo à cidade de Canguaretama. Quanto as dificuldades enfrentadas na atualidade, a autoridade relata que o principal obstáculo em que o ente político enfrenta hoje é a discrepância do pacto federativo, que precisa ser rediscutido para que haja uma redistribuição dos recursos arrecadados pelos impostos de forma equânime e mais justa.

Contudo, verifica-se o enfrentamento dos municípios quanto a redução na distribuição dos recursos estaduais e federais, mas que a descentralização e a autonomia são elementos que proporciona uma melhor distribuição de recursos. Diante do exposto, com a prudência nos gastos dos recursos públicos, com uma organização econômica própria e subsidiária, e a aptidão de pessoas que fazem parte do corpo da administração municipal é possível a implementação de políticas públicas para um número maior de cidadãos e conseqüentemente para moradores residentes em regiões específicas e afastadas dos grandes centros.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A emancipação política municipal é um tema complexo de ser estudado na atualidade, pois a realidade do país nos conduz a um sentimento de austeridade e de precaução pelo fato dos acontecimentos nacionais e mundiais em que levou o Brasil a um momento de instabilidade política e financeira.

No entanto, considerando que o longo período de omissão legislativa acarretou inúmeros problemas de ordem estrutural e jurídico, o assunto deve ser debatido com um olhar mais epistemológico, desarraigado do discurso do senso comum, com isso é pertinente analisar os pormenores em que a temática nos remete para não fazer juízo de

valor sem levar em conta as particularidades de cada caso e deixar de promover um comportamento que reproduz injustiças sociais.

O distrito Piquiri, no atual município de Canguaretama/RN reúne vários elementos que pode ser levado em conta num futuro estudo de viabilidade econômica e financeira, pois é formado por um conjunto de características que colaboram para a localidade se submeter aos critérios elencados pela Constituição Federal, uma vez que ao longo de sua história nunca teve a oportunidade de expor as suas condições para postular a emancipação política pretendida pelos seus moradores e consentida por grande parte dos habitantes da cidade-sede, que por enquanto não passa de um anseio coletivo.

Diante do quadro analítico e comparativo, produzido ao longo da pesquisa, conclui-se que o distrito de Piquiri possui porte de cidade e necessita da emancipação política para se desenvolver, tendo em vista que a autonomia política e administrativa proporcionará a aplicação dos recursos na própria localidade, de forma efetiva e em prol do bem estar da sua população, uma vez que atualmente as políticas públicas são cada vez mais escassas, a gestão centraliza o poder público e, por conseguinte, não oportuniza aos moradores do distrito o exercício dos direitos e garantias constitucionais.

A abordagem teórica e empírica foi importante para acalorar o debate científico a respeito da problemática e constatar a situação atual dos municípios brasileiros, entender como foram formados em meio a esse ciclo emancipacionista que eclodiu no último século e culminou num crescimento desordenado da nossa nação. O intuito do trabalho se pautou na análise mais detalhada dos reflexos da emancipação política municipal no âmbito estadual e nacional, avaliar as condições locais em que o distrito de Piquiri possui para pleitear a independência e alcançar a autonomia política-administrativa. Destarte, o estudo foi fundamental para entender criticamente a vontade de um povo de determinado território e desmistificar o discurso corriqueiro que ao longo de anos é reproduzido tanto na academia quanto na sociedade em geral de que a emancipação política deve ser rejeitada em todos os sentidos.

Portanto, o interesse do estudo não é propagar a emancipação política a qualquer custo, mas despertar uma percepção ponderada sobre o tema, trazendo à tona as consequências de um longo período de omissão legislativa e a necessidade de criar, incorporar, fundir e desmembrar municípios de forma criteriosa e por meio de parâmetros instituídos por legislação vigente.

6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BECKER, Howard. “Amostragem”. Em: **Segredos e truques da pesquisa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 26 de agosto de 2017.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BOURDIEU, Pierre. **A Miséria do Mundo**. Petrópolis: Vozes. 2003.

BREMAEKER, François E. J. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. In, **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, p. 88-99. Janeiro/Março. 1993.

CARVALHO, Matheus; DOURADO, Sabrina; OLIVEIRA, João Paulo. **Vade mecum administrativo**. 8ª ed. rev., atual. e amp. Recife: Armador, 2017

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FERRARI, Sérgio. **Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos**. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul./set. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55>.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO
NORTE. **Anuário Estatístico do Rio Grande do Norte**. Natal, v. 23, 1996.

JACOBI, Pedro. Administração municipal, descentralização e participação. In, **Revista Educação Municipal**. São Paulo, n.6, p.7-19. Junho, 1990.

MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar. **Controle concentrado de constitucionalidade**. São Paulo: Saraiva, 2009.

LORENZETTI, Maria Silvia Barros. **Criação, Incorporação, Fusão e Desmembramento de Municípios**. Câmara dos Deputados: Julho, 2003. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/305317.pdf>>, acesso em 13/09/2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Leis originariamente inconstitucionais compatíveis com a emenda constitucional superveniente. In: **Revista eletrônica de direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público, Nº 6, abril/maio/junho de 2006. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 15 de agosto de 2017.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização. In, **São Paulo em perspectiva**. O novo município: economia e poder local. São Paulo: Fundação SEADE, v.10, n.03, Julho/Setembro. 1996.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Org.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004. p.421-461.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2012.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2014.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei complementar nº. 102, de 10 de Janeiro de 1992. Dispõe sobre a criação, fusão e anexação de municípios, a anexação de territórios de um município a outro, os limites e a toponímia, a criação de distritos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, p. 4-7, 10 de janeiro de 1992.

SENADO FEDERAL. Projeto de lei 199/2015. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120554>.

SILVA, Ângela Maria de Souza e. **A emancipação de Caiçara do Norte – RN: de distrito a município.** Natal: UFRN. 1998. 105 p.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **O Município na Constituição de 1988.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

STF. ADI 2.240/BA. Rel. min. Eros Grau. j. 09/05/2007. DJ, 03/08/2007. p. 00029.

STF – ADI 3.682/MT, relator Ministro Gilmar Mendes (DJ 06.09.2007).

STF - ADI: 2381 RS, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 30/06/2010, Data de Publicação: DJe-141 DIVULG 30/07/2010 PUBLIC 02/08/2010.

STF - MI 725, rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-5-2007, P, DJ de 21-9-2007

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a Constituição de 1988.** *Revista brasileira de Ciências. Sociais.* Fev. 2002, vol.17, no. 48, p.61-89. ISSN 0102-6909.

TRISTÃO, J. A. M. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação.** 2003. 172 f. Tese (Doutorado em administração) - Fundação Getúlio Vargas, EAESP, São Paulo, 2003.

7 - ANEXOS

ANEXO A – QUESTIONÁRIO – AUTORIDADES DE OUTROS MUNICÍPIOS

1 – Em que ano a sua cidade foi emancipada?

2 - Qual o motivo que levou à criação do seu Município?

3 - Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo seu Município logo após a emancipação?

4 - Que dificuldades conseguiram superar e de que forma?

5 - Quais os principais problemas que afetam o seu Município hoje?

ANEXO B – QUESTIONÁRIO – HABITANTES DO DISTRITO E DA CIDADE-SEDE

1- Sexo:

Masculino Feminino

2- Como você avalia, hoje, as condições sociopolíticas do distrito Piquiri

Péssimo

Regular

Bom

Ótimo

3- Se ocorresse um plebiscito para a emancipação política de Piquiri, seu voto seria:

A favor

Contra

4- Por que é necessário a independência política de Piquiri em relação à Canguaretama?

5- Você acha que o distrito tem condições suficientes para se autossustentar?

Sim

Não

JUSTIFICATIVAS: _____
